

Entre la crisis económica y el aprendizaje institucional: la presidencia española de la UE 2010, a la defensiva*

Esther Barbé,
Catedrática en Relaciones Internacionales
en la Universitat Autònoma de Barcelona,
coordinadora de programa de investigación
en el IBEI y directora del Observatorio de Política
Exterior Europea

Laia Mestres,
Investigadora en el Gabinete de Presidencia
de CIDOB e investigadora asociada
del Observatorio de Política Exterior Europea

La presidencia española de 2010 será recordada como la última preparada con la maquinaria tradicional y la primera ejercida con los nuevos instrumentos de Lisboa. Y, por ello, recibió unánimemente la calificación de “presidencia de transición”. Es público y notorio que el gobierno español tuvo que revisar la ambición de su programa y la visibilidad de sus actos a favor de los nuevos cargos europeos. Se convirtió, así, en un momento de aprendizaje institucional, tanto por parte del país que ejercía la presidencia rotatoria (que veía claramente limitadas sus funciones de mediación y liderazgo político), como por parte de las instituciones europeas que debían aprender a gestionar mayores atribuciones políticas (Barbé, 2010: 15).

Para España el ejercicio de las presidencias semestrales había representado, en las tres ocasiones anteriores (1989, 1995 y 2002), el momento de máxima expresión de su europeísmo, así como la ocasión para dar un impulso a las prioridades españolas en la agenda europea. Es por este motivo que la presidencia del Consejo de la UE del primer semestre de 2010 era para el gobierno español una ventana de oportunidades tanto a nivel doméstico como internacional. Por un lado, Zapatero confiaba que le ayudaría a remontar

la popularidad de un gobierno erosionado por la crisis económica. Por el otro, la presidencia debía servir para escenificar la pertenencia de España a la primera división internacional y confirmar su activismo dentro de la Unión.

Sin embargo, la opinión pública española no mostró un interés especial ni por los cambios que suponía el Tratado de Lisboa ni por la presidencia de turno. En efecto, un mes antes del inicio del semestre, solo un 43% de los españoles sabía que España ejercería este cargo europeo.¹ Y mientras que antes de empezar la presidencia las expectativas sobre su éxito eran muy altas, al término del semestre, a finales de junio de 2010, la presidencia solo recibió calificativos como “torpe”, “invisible” o “tormentosa”.²

La preparación del programa español para la Presidencia del Consejo de la UE siguió las pautas tradicionales de una presidencia bajo el Tratado de Niza. Con el título “Innovando Europa”, España quería ejercer su presidencia “con una firme voluntad de reforzamiento y transformación de la Unión”.³ Cuatro fueron las prioridades en torno a las cuales se configuró el programa: la plena aplicación del Tratado de Lisboa, la coordinación de las políticas económicas para promover la reactivación y el crecimiento en toda Europa (lanzamiento de la Estrategia Europa 2020), el impulso de una Europa de derechos y libertades al servicio de los ciudadanos (con la puesta en marcha de la Iniciativa Legislativa Popular y las propuestas sobre la lucha contra la violencia de género) y el refuerzo de la política exterior de la Unión, para convertirla en un verdadero actor global (básicamente, el impulso de las relaciones estratégicas con Estados Unidos, América Latina y el Caribe y la consolidación de la Unión por el Mediterráneo). Esta presidencia transformadora que había propuesto España tuvo que resignarse a ser una presidencia de gestión.

Agenda institucional: la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la presidencia de transición

La incertidumbre sobre el momento de entrada en vigor del Tratado de Lisboa planeó por Europa a lo largo de todo el año 2009 y fue el marco en el que España tuvo que preparar su presidencia de turno del Consejo de la UE para el primer semestre de 2010. El *Sí* irlandés al segundo referéndum, celebrado a principios de octubre, y la firma del presidente Vaclav Klaus, que permitía *in extremis* la ratificación checa, permitieron que el Tratado de Lisboa viera la luz el 1 de diciembre de 2009. José Luis Rodríguez Zapatero había anunciado a principios de 2009 que el semestre español no sería un mero trámite, sino que se planteaba como transformador y con una agenda muy ambiciosa.⁴ Si bien el programa no representaba ninguna novedad en sí mismo ya que la priorización de temas



“El éxito más palpable en el ámbito de las relaciones exteriores fue la cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe”

de la agenda era la tradicional (agenda institucional, económica, de relaciones exteriores y temas sociales y de ciudadanía), en esta ocasión el gobierno español vistió su programa con unos principios transversales que debían capitalizar toda la agenda de la presidencia. La innovación y la igualdad fueron presentados como los “auténticos instrumentos para la acción”: la innovación, entendida en un sentido amplio que abarcaba todos los ámbitos (tecnológico, económico, institucional y político); y, la igualdad como una idea motriz que envolvía tanto la igualdad de género como la igualdad de oportunidades, la solidaridad entre grupos sociales, pero también la igualdad entre regiones a través de la cooperación al desarrollo (Mestres, 2010: 34).

Además, España desarrolló su programa de prioridades en coordinación con los dos países que la sucederían en este rol, Bélgica y Hungría, poniendo en marcha, lo que el Tratado de Lisboa definía como el “Trío de Presidencias”. Sin embargo, si bien se anunció a bombo y platillo esta nueva forma de trabajo, con presentación de logo común incluida, lo cierto es que a lo largo de los seis meses de presidencia española los otros miembros del trío pasaron más que desapercibidos. De este modo, también el trío se contagió del rol secundario o de simple gestión que se había autoimpuesto el ejercicio de la presidencia rotatoria, dando lugar a un trabajo técnico invisible para la opinión pública, aunque útil para la continuidad de la acción europea (Colomina, Devrim, Mestres y Soler i Lecha, 2010: 3).

Una vez en vigor el Tratado de Lisboa, el gobierno español tuvo que reaccionar tanto redefiniendo –como veremos– sus prioridades para la Presidencia, como colaborando con los nuevos cargos europeos para facilitar el funcionamiento del engranaje institucional. Una de las primeras decisiones que el nuevo Tratado comportaba era la elección del presidente permanente del Consejo Europeo y del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, que venía a sustituir el puesto que durante 10 años, había ostentado Javier Solana. De la quiniela de nombres para dichos cargos sonaron, de forma discreta, los dos españoles: Felipe González, que ya estaba presidiendo el Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE, para el cargo de presidente del Consejo Europeo; y Miguel Ángel Moratinos, avalado por Nicolas Sarkozy, para el de alto representante.⁵ Sin embargo, en este juego de sillas Rodríguez Zapatero había impuesto sus propias condiciones, a saber, que hubiera un socialista y que fuera mujer. Catherine Ashton cumplía ambas condiciones, por lo que España vio colmadas sus expectativas. Además, con ningún español en estos altos cargos, Joaquín Almunia podía aspirar a ocupar una cartera destacada

dentro del área económica de la Comisión Barroso II, la de Competencia.

La cohabitación entre los nuevos cargos permanentes y la presidencia rotatoria tuvo cierta complejidad. El presidente Zapatero declaró, ya antes del inicio del semestre, que apoyaría, con discreción y modestia, la labor del presidente permanente, subrayando de este modo que el Tratado de Lisboa lo situaba por encima de las funciones de las presidencias rotatorias. Ejemplo de ello fue la carta firmada conjuntamente por José Luis Rodríguez Zapatero y Herman Van Rompuy con la que intentaron contrarrestar la idea de una posible rivalidad entre ellos.⁶ Consecuencia de todo ello fue la pérdida de visibilidad de la presidencia semestral en las cumbres con terceros países o regiones, al ceder la silla de anfitrión que había ocupado hasta entonces al nuevo presidente del Consejo Europeo. No obstante, esta cesión de protagonismo no fue absoluta, si se atiende a que Rodríguez Zapatero alegó la necesidad de una transición progresiva, para evitar el traslado de Madrid a Bruselas de la cumbre entre la UE y Estados Unidos prevista para principios de mayo.

Es más, el nuevo engranaje necesitó de unos meses más para funcionar normalmente. Si bien el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación dejó de presidir automáticamente los Consejos de la UE en este ámbito, se negociaron algunas disposiciones transitorias que garantizaban que el día a día de las relaciones exteriores quedara suficientemente cubierto, repartiendo los papeles entre las instituciones comunitarias y la maquinaria diplomática española. Principalmente, las embajadas españolas en algunos de los países con los que la UE iba a celebrar una cumbre multilateral durante la presidencia continuaron ejerciendo como representación de la Unión Europea, a la espera de que las delegaciones de la Comisión Europea fueran plenamente operativas como delegaciones de la UE. Sin embargo, todavía se deslizaron algunas declaraciones desde el Ministerio de exteriores español en nombre de la UE que ya no le hubieran correspondido, dadas sus nuevas funciones y que, huelga decirlo, no fueron del agrado del equipo de la nueva alta representante. Por un lado, a mediados de enero, tanto el embajador español en Beijing, Carlos Blasco, como después el ministro Miguel Ángel Moratinos afirmaron, sin haberlo consultado ni coordinado con las instancias europeas, que durante el semestre español impulsarían el debate en el seno de la UE para levantar el embargo de armas a China, para reconocerle el estatus de economía de mercado y para firmar un nuevo acuerdo estratégico. Evidentemente, ninguna de estas propuestas españolas vio la luz en 2010 puesto que no eran compartidas por sus socios europeos. Por el otro, el ministro Moratinos se adelantó a Ashton a la hora de condenar la intervención israelí sobre la flotilla internacional que intentaba romper el bloqueo de Gaza y que se saldó con nueve víctimas mortales de nacionalidad turca.⁷

Agenda económica: la credibilidad de España tras el rescate de Grecia

Una de las mayores críticas que se oyeron al inicio de la presidencia semestral del Consejo fue que España, siendo uno de los países con peores datos económicos, estaba incapacitada para asumir la gestión europea de la crisis. La revista *The Economist* tituló, de manera simbólica, su primer número de 2010 con un “España ahora lidera la Unión Europea, pero no con el ejemplo”⁸ (Barbé, 2010: 17). Es más, a medida que iba avanzando el semestre, fueron creciendo los rumores sobre un posible rescate de España, siguiendo la estela de Grecia, y las medidas de ajuste económico propuestas por el gobierno fueron examinadas detenidamente por las altas instancias europeas. Finalmente el rescate no resultó necesario y la UE quedó a la espera de que el plan de austeridad español relanzara su economía, pero todo ello marcó muy profundamente la política europea de España en 2010.

La primera propuesta en materia económica del gobierno español fue muy mal recibida por el resto de socios europeos, encabezados por Alemania. En una reunión con corresponsales extranjeros para presentar la presidencia española José Luis Rodríguez Zapatero propuso incluir medidas correctivas (o sanciones) para aquellos Estados miembros que no cumplieran con los objetivos del nuevo plan económico de la UE conocido como Estrategia Europa 2020, que debía ser aprobado durante los primeros meses de 2010. Es más, Zapatero atribuía el fracaso de la Estrategia de Lisboa a que su cumplimiento era meramente retórico.⁹ Días después, y ante las críticas del ministro de Economía alemán, varios miembros del gobierno español aseguraron que el presidente no había hecho ninguna propuesta formal en este sentido.

La crisis por la falta de solvencia de Grecia sorprendió a la Unión Europea, que tuvo que preparar en pocos meses un plan de rescate y retrasar la aprobación de la Estrategia Europa 2020 hasta el mes de junio. El acuerdo entre Angela Merkel y Nicolas Sarkozy, que se ratificó en el Consejo Europeo del 25 de marzo, establecía que el plan de apoyo de Grecia incluiría préstamos bilaterales de los países de la eurozona y la intervención del Fondo Monetario Internacional. Finalmente, la UE acordó la movilización de unos 750.000 millones de euros entre préstamos y avales para dar una respuesta firme a la especulación. De estos, España se comprometió a aportar hasta un 9% al mecanismo financiero de asistencia a Grecia que, de hecho, es el porcentaje que le corresponde en función de su PIB y su población.¹⁰ Sin embargo, a partir de este momento, el papel de España como país que ostentaba la presidencia en la agenda económica de la Unión fue reduciéndose, perdiendo toda visibilidad política, debido sobre todo a la irrupción del nuevo presidente del Consejo Europeo, pero también al hecho de que España pasó a ser más objeto que sujeto

de la agenda económica europea. Entre los círculos financieros y periodísticos europeos surgieron rumores y críticas sobre la solidez de la situación financiera española. En un primer momento, en febrero, el gobierno español elaboró un primer plan de reformas económicas que consistía en un recorte de 50.000 millones de euros del presupuesto, la propuesta de retrasar la edad de jubilación hasta los 67 años y un cambio en la forma de cálculo de las pensiones. Este plan de austeridad preveía reducir el déficit del 11,2% del PIB en 2009 al límite impuesto por la UE del 3% en 2013.

Sin embargo, las presiones se agravaron. En la reunión del Ecofin del 9 de mayo, tras crear el Mecanismo Europeo de Estabilización, los ministros de Economía querían incluir en la declaración final una exigencia a España y Portugal para que redujeran el déficit público un 1,5% y un 2% en 2010 y 2011, respectivamente. A pesar de que la vicepresidenta segunda y ministra de Economía, Elena Salgado, pudo capear el temporal no evitó que el Ecofin obligara a España a presentar en el siguiente encuentro un plan de austeridad más duro que el ya anunciado.¹¹ De hecho, Zapatero había recibido, horas antes, sendas llamadas telefónicas de Barack Obama y de Hu Jintao que fueron leídas como otra presión más para que España adoptara un plan de choque mucho más drástico.

El 12 de mayo, ante el Congreso de los Diputados, el presidente del gobierno español presentó una nueva estrategia económica de reducción del gasto público (15.000 millones de euros entre 2010 y 2011, equivalentes al 0,5% y el 1% del PIB, respectivamente), cuyos recortes más destacados eran la reducción del salario de los funcionarios, la congelación de las pensiones, el freno a la aplicación de la Ley de Dependencia y la supresión de las ayudas a la maternidad. Asimismo, el plan de choque continuó con la aprobación de la reforma laboral y la conclusión del proceso de integración de las cajas de ahorro. A pesar del apoyo de las instituciones comunitarias a los ajustes, los mercados financieros continuaron aumentando las primas de riesgo-país y presionando sobre los tipos de interés de la deuda pública española en relación al *bund* alemán (4,91% para España frente al 2,68% de Alemania).¹² Es más, a mediados de junio, la prensa alemana se hacía eco de los rumores sobre una posible solicitud por parte de España de la recién nacida ayuda financiera de emergencia creada por la UE.

El Consejo Europeo de junio fue, para España y también para la UE, el consejo de la confianza y del reforzamiento del gobierno económico europeo. El de la confianza porque, a petición expresa de España y siguiendo el ejemplo de su Banco Central, la Unión Europea decidió publicar los resultados de las pruebas de resistencia (*stress test*) de las entidades de crédito de cada Estado miembro, durante la segunda quincena del mes de julio. Con ello, España buscaba restaurar

**“La
máxi-
ma de que
el éxito de una
presidencia semestral
dependía del número
de las cumbres celebradas
quedó obsoleta con
la presidencia
española”**

**Agenda política:
Los ciudadanos más
cerca de la UE**

la calma en los mercados y demostrar que algunos bancos españoles como el BBVA y el Santander eran de los mejores calificados de Europa. Los pasos hacia el gobierno económico de la Unión dados en este Consejo Europeo fueron, por un lado, el establecimiento de sanciones a los países infractores del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la adopción de criterios comunes para la elaboración de los presupuestos nacionales, y, por el otro, la propuesta al G-20 de una tasa a las transacciones financieras. Ante dichos avances para hacer frente a la crisis del euro, la aprobación de la Estrategia Europa 2020, la sucesora de la fallida Estrategia de Lisboa de 2000, pasó relativamente desapercibida, a pesar de que abordaba aspectos imprescindibles para el crecimiento económico de la UE, como empleo, I+D, cambio climático, educación o lucha contra la pobreza (Molina, 2010: 83).

En suma, el semestre español acabó con el mismo tema sobre la mesa con el que comenzó: la necesidad de sancionar a aquellos países que no cumplieran con los objetivos de la Unión en materia de déficit. La propuesta de Rodríguez Zapatero, rechazada en enero contundentemente por Alemania, terminó siendo aprobada en junio a propuesta, precisamente, de dicho país.

Sin duda, el Tratado de Lisboa ha reforzado el concepto de la ciudadanía europea. Ya lo anunciaba José Luis Rodríguez Zapatero en su primera comparecencia ante el pleno del Parlamento

Europeo para explicar las prioridades de la presidencia: “El Tratado de Lisboa quiere, y ha sido la voluntad de los europeos, que los ciudadanos sientan más cercanía de las instituciones europeas, vean a la Unión como su Unión y vean a Europa como un gobierno más cercano”.¹³ Así, la presidencia española fijó sus prioridades en materia de políticas europeas en el impulso definitivo de la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

La Iniciativa Ciudadana Europea recibió un espaldarazo definitivo cuando, a finales de marzo, la Comisión Europea inició el procedimiento para aprobar su reglamento, primero en el seno del Consejo de la UE y, después en el Parlamento Europeo. “El mérito de la presidencia es haber presionado a la nueva Comisión Europea, que no se constituyó hasta febrero, para recuperar el tiempo perdido” (Molina, 2010: 83). Este instrumento permitirá que, a partir de abril de 2012, los ciudadanos europeos puedan proponer a la Comisión reformas legislativas sobre asuntos

que crean que deben ser regulados a escala europea, siempre que reúnan, en el plazo de un año, un millón de firmas procedentes de un tercio de los estados de la Unión.

Si bien la iniciativa ciudadana europea fue un tema liderado por la Comisión, el liderazgo en el impulso para que la lucha contra la violencia de género se convirtiera en una prioridad europea fue abiertamente español. El Ministerio de Igualdad, bajo la batuta de Bibiana Aído, consiguió que el Consejo de Empleo y Política Social de la UE adoptase, en marzo, por unanimidad, su propuesta de estrategia sobre la erradicación de la violencia contra las mujeres en la Unión. Como la misma Aído afirmó, “por primera vez en su historia la Unión Europea hace de la lucha contra la violencia sobre las mujeres una causa común del conjunto de la sociedad europea”.¹⁴

Dentro de esta estrategia europea para combatir la violencia contra las mujeres, destacaron dos iniciativas concretas. Por un lado, la creación de un Observatorio Europeo contra la Violencia de Género cuyo objetivo era hacer un diagnóstico común para luego desarrollar, dirigir y evaluar las políticas de igualdad de los Estados miembros. Sin embargo, la ambición española de esta propuesta fue rebajada por el resto de Estados miembros (sobre todo Alemania y República Checa), cuando aceptaron la creación de este Observatorio, aunque integrado dentro de instituciones europeas ya existentes, como el Instituto Europeo de la Igualdad de Género.¹⁵ Otra iniciativa en este sentido fue la puesta en marcha de un teléfono común (aunque opcional para los Estados miembros) de atención a las víctimas dentro del sistema de marcación europeo 116.

Sin embargo, la propuesta estrella de España en esta cuestión para su presidencia semestral fue la orden europea de protección y alejamiento para mujeres víctimas de violencia de género. El objetivo era extender más allá de cada Estado miembro las medidas de seguridad establecidas por un órgano judicial u otra autoridad en un país determinado. La Vicepresidenta de la Comisión y responsable de la cartera de Justicia, Viviane Reding, tachó la propuesta española de “chapucera”, debido a las dificultades jurídicas para armonizar medidas que en algunos países se adoptan por procedimientos penales y en otros por procedimientos civiles o administrativos.¹⁶ A pesar de esta oposición y de la de siete Estados miembros (entre ellos, Alemania y Reino Unido), el gobierno español logró aprobar la propuesta en el Consejo de Justicia e Interior y enviarla al Parlamento Europeo.

Finalmente, el espacio de la libertad, seguridad y justicia también fue objeto de interés por parte de la presidencia española. En este ámbito, además de la gestión rutinaria de los aspectos migratorios (evaluación del pacto europeo de inmigración y asilo, creación de la oficina Europa de apoyo al asilo), el gobierno español puso en su lista de prioridades el área de la seguridad. Para el ministro del Interior, Alfredo Pérez

Rubalcaba, una de las iniciativas estratégicas de estos seis meses fue la aprobación de la estrategia de seguridad interior, una estrategia que describe las principales amenazas comunes para los Estados miembros, ordena los instrumentos para combatirlas y determina los valores y principios que deben regir la política europea de seguridad.¹⁷

En consonancia con la estrategia de seguridad interior, el gobierno español también quiso dejar su impronta en la cooperación transatlántica en materia de seguridad. Primero, en una cumbre informal celebrada en Toledo al inicio de la presidencia, los ministros del Interior de la Unión se reunieron con la secretaria de Estado de Seguridad Interior de EEUU, Janet Napolitano, para firmar la Declaración de Toledo, un documento que sienta las bases de una cooperación más eficaz entre la UE y EEUU para prevenir al transporte aéreo internacional de ataques terroristas. En segundo lugar, se firmó una Declaración Conjunta contra el terrorismo que deja entrever un cierto acercamiento en cuanto al tratamiento del conflicto entre la seguridad y el respeto a los derechos humanos y la libertad, así como acerca de las medidas a tomar desde el ámbito judicial, diplomático, financiero o en el sector de la inteligencia. Y, tercero, el acuerdo SWIFT sobre el intercambio de datos bancarios entre ambas partes pudo ver finalmente la luz gracias a las gestiones del ministro del Interior español. Dadas las nuevas funciones reforzadas que el Tratado de Lisboa atribuye al Parlamento Europeo, el pleno de la Eurocámara rechazó el acuerdo al que habían llegado la Comisión y el Consejo Europeo con el gobierno norteamericano por la falta de garantías de privacidad y protección de datos.¹⁸ Fue, por tanto, función de la presidencia española asegurar que el acuerdo que la Comisión debía volver a negociar con Estados Unidos recogiera las preocupaciones mostradas por los eurodiputados, acuerdo que fue firmado por el ministro español del Interior en nombre de la UE casi como último acto de la presidencia española.

Agenda de relaciones exteriores: menos cumbres, menos éxito

en el esquema pre-Lisboa las presidencias rotatorias tenían un fuerte componente exterior. España, por su parte, había tradicionalmente potenciado la responsabilidad genérica de la presidencia en materia de relaciones exteriores y de celebración de cumbres con otras regiones y/o países. Por este motivo, el programa de la presidencia española antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa había previsto presidir las cumbres con Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Federación Rusa, Japón, Marruecos y Egipto, así como la segunda cumbre de la Unión por el Mediterráneo y la bianual con los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el Tratado de Lisboa modificó

la capacidad de la presidencia rotatoria para ejercer el liderazgo. Así, en la mayoría de los casos, Zapatero dio un paso atrás para otorgar todo el protagonismo al nuevo presidente del Consejo Europeo, aunque, como veremos, mantuvo en territorio español las cumbres que consideraba más importantes.

Las relaciones exteriores de la presidencia española serán recordadas por dos fracasos y un éxito, si se analizan siguiendo los parámetros habituales de las cumbres celebradas en territorio español. La revitalización de la agenda euromediterránea, redefinida como Unión por el Mediterráneo (UpM), volvía a ser para España un objetivo prioritario. Un primer paso en este sentido fue la aprobación, en marzo, de los estatutos de la Secretaría y el nombramiento de Ahmad Mas'adeh como su secretario general. No obstante, la consolidación de la UpM debía certificarse con la celebración de la segunda cumbre de jefes de Estado y de Gobierno prevista para el 7 de junio en Barcelona. Dicha cumbre, preparada con las copresidencias francesa y egipcia de la UpM y con la Comisión, debía poner el acento, entre otras cuestiones, en la contribución mediterránea para hacer frente a grandes retos de naturaleza global, como el cambio climático, la crisis económica o la seguridad alimentaria.¹⁹ Sin embargo, a pocas semanas vista de la cumbre, las autoridades españolas comunicaban, junto a Egipto y Francia, que se posponía la cumbre. “La decisión, que algunos medios atribuyeron a presiones francesas, evidenció la fragilidad de la UpM y, sobre todo, su vulnerabilidad ante las sacudidas del escenario regional” (Soler i Lecha, 2010: 138). El fracaso de la UpM podía haberse visto contrarrestado por el avance que supuso la celebración de la primera cumbre bilateral entre la UE y Marruecos, celebrada en Granada a principios de marzo y considerada un paso relevante en la consolidación del Estatuto Avanzado de Marruecos. Sin embargo, muchos críticos vieron en dicha cumbre un avance más simbólico que efectivo puesto que no se concretaron compromisos y el verdadero salto cualitativo de las relaciones euro-marroquíes siguió viéndose como una asignatura pendiente (Martín, 2010: 47; Soler i Lecha, 2010: 140).

La cumbre entre la Unión Europea y Estados Unidos, y con ella la visita de Barack Obama a Madrid, fue uno de los objetivos más buscados por el gobierno español, porque simbolizaba la normalización de las relaciones hispano-estadounidenses tras el desencuentro de cuatro años entre Zapatero y George W. Bush. Sin embargo, un mes y medio antes de la cumbre, Estados Unidos la canceló de forma unilateral aludiendo un reajuste en la agenda internacional del presidente para centrarse en las reformas domésticas en marcha.²⁰ Algunos analistas señalaron la falta de contenido como la principal causa de esta ausencia y criticaron la obsesión de la UE por celebrar rutinariamente cumbres con terceros Estados convirtiéndolas a menudo en intrascendentes.²¹

Sin duda, el éxito más palpable de la presidencia española en el ámbito de las relaciones exteriores fue la Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid el 18 y 19 de mayo. El gobierno español había depositado muchas esperanzas en renovar el compromiso por la Asociación Estratégica Birregional, lanzada en 1999, y contribuir a que América Latina se consolidase como un socio imprescindible para la UE. A pesar de algunas ausencias destacadas (el flamante primer ministro británico David Cameron, Silvio Berlusconi, o algunos presidentes de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como Hugo Chávez, Raúl Castro y Daniel Ortega), en Madrid se pudo cerrar el acuerdo de asociación con América Central y los acuerdos de libre comercio con Colombia y Perú, así como se relanzaron las negociaciones con MERCOSUR, paralizadas desde 2004. Si bien se puede atribuir parte de los méritos a la labor del gobierno español, estos avances también muestran la creciente capacidad de iniciativa de los países de América Latina (Colomina, Devrim, Mestres y Soler i Lecha, 2010: 4).

“De una presidencia de turno transformadora e innovadora, España acabó ejerciendo una presidencia de transición y a la defensiva”

La carpeta europea sobre Cuba ha tenido sello español desde siempre, y 2010 no podía ser la excepción. Ya antes de iniciar la presidencia española, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, anunció que intentaría corregir la posición común de la UE que había impulsado el gobierno de José María Aznar en 1996 y que condicionaba el diálogo con la isla a su apertura democrática y económica. El gobierno de Rodríguez Zapatero, que ya había adoptado una estrategia unilateral clara en contra de la posición común de la UE (Barbé, 2009a: 145), decidió aprovechar la presidencia de 2010 para modificarla en pos del diálogo y el pragmatismo.²² En el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del mes de junio, los 27 decidieron dar un voto de confianza al ministro español y prorrogaron su decisión sobre si mantener o abolir la posición común hasta septiembre, para de este modo dar tiempo al diálogo entre la Iglesia católica y el castrismo. Diálogo con el que se consiguió la liberación de 52 presos políticos a principios de julio, aprovechando una visita del ministro Moratinos a la isla.

Pese al éxito de la cumbre con América Latina y los pasos dados en Cuba, la cancelación de las cumbres con Estados Unidos y el Mediterráneo demostraron que, como afirmaba José Ignacio Torreblanca, “un sistema de relaciones exteriores basado en la reiteración de cumbres sin contenido y sin más objetivo que la propia celebración carece de futuro alguno”.²³ En pocas palabras, la máxima de que el éxito de una presidencia semestral dependía del número de las cumbres celebradas quedó obsoleta con la presidencia española.

En suma, España había planteado una presidencia de turno del Consejo transformadora e innovadora y acabó ejerciendo una presidencia de transición y a la defensiva. Muchos fueron los logros de esta presidencia pero pocos de ellos serán recordados, ya que la imagen de España (y la de sus propuestas) quedó empañada por la falta de solvencia económica y el temor a la necesidad de su rescate. Y, en cuanto a las funciones de las presidencias de turno, el caso español asentó su pérdida de relieve político y protagonismo mediático. Todo ello, sin reducir, y hasta aumentando, la carga administrativa derivada de la organización de las numerosas reuniones de todas las formaciones del Consejo que quedan bajo su responsabilidad. Para la diplomacia española, la presidencia supuso demasiados costes para tan poca visibilidad.

*Este artículo es la versión española, revisada, del capítulo escrito por las autoras sobre la política europea de España para Weidenfeld W. y Wessels W. (Hrsg.) (2010) *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*, Institut für Europäische Politik, Baden-Baden: Nomos Verlag, pp. 437-446.

Notas

1. Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 22ª oleada, diciembre de 2009.
2. “A stumbling Spain must guide Europe”, *Financial Times*, 5 de enero de 2010; “Spain ends invisible EU presidency”, *Euroobserver*, 30 de junio de 2010; “La presidencia más tormentosa”, *El País*, 27 de junio de 2010.
3. “Innovando Europa”, Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, 1 de enero a 30 de junio de 2010, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para la Unión Europea.
4. Rodríguez Zapatero, José Luis, “Discurso y posterior coloquio del Presidente del Gobierno para presentar los objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea en un acto organizado por la Asociación de Periodistas Europeos”, Madrid, 12 de febrero de 2009.
5. “Sarkozy apuesta por Moratinos como alto representante europeo”, *El País*, 19 de noviembre de 2009.
6. José Luis Rodríguez Zapatero y Herman Van Rompuy, “2010, un buen año para la Unión”, *El País*, 3 de enero de 2010.

7. “La Presidencia española de la UE condena al ataque israelí y las muertes”, Noticia publicada el 31 de mayo de 2010 en la página web de la Presidencia española <http://www.eu2010.es>; “Declaration by HR Catherine Ashton on behalf of the EU on the Israeli military operation against the Flotilla”, Council of the European Union, 10485/1/10 REV 1, 3 de junio de 2010.

8. “Old Spanish Practices. Spain now leads the European Union, but not by example”, *The Economist*, 7 de enero de 2010.

9. “Spain aims to bring EU states into line”, *Financial Times*, 7 de enero de 2010.

10. “España se compromete a aportar un 9% de la asistencia de Grecia”, *El País*, 25 de marzo de 2010.

11. “La semana en que la crisis griega llegó a España”, *El País*, 13 de mayo de 2010.

12. “La prima de riesgo española marca récord antes de la cumbre de la UE”, *El País*, 17 de junio de 2010.

13. “Discurso del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea”, Estrasburgo, 20 de enero de 2010.

14. “Comparecencia de la señora ministra de Igualdad (Aído Almagro), para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea, en el ámbito de sus competencias”, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 48, IX Legislatura, nº 137, 13 de julio de 2010, p. 30.

15. “El proyecto estrella español contra la violencia de género se diluye en la UE”, *La Razón*, 9 de marzo de 2010.

16. “La propuesta española para proteger a las maltratadas, una ‘chapuza’”, *Público*, 4 de mayo de 2010; “La euroorden de protección a las víctimas de malos tratos supera el penúltimo trámite”, *El País*, 4 de junio de 2010.

17. “El Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, hace balance de las 50 acciones de la Presidencia Española en el ámbito de Interior”, información proporcionada en la página web de la Presidencia del Gobierno Español, <http://www.la-moncloa.es>, 24 de junio de 2010.

18. “SWIFT: El Parlamento Europeo rechaza el acuerdo con Estados Unidos”, Nota de Prensa del Parlamento Europeo, Bruselas, 15 de febrero de

2010. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news>

19. Miguel Ángel Moratinos, Ahmed Aboul Gheit, Bernard Kouchner, “Comprometidos por el Mediterráneo”, *El País*, 4 de marzo de 2010.

20. “Obama vuelve la espalda a Europa”, *El País*, 2 de febrero de 2010.

21. Lluís Bassets, “Obama da una patada al hormiguero europeo”, *El País*, 3 de febrero de 2010; José Ignacio Torreblanca, “Hacer un Obama”, *El País*, 17 de mayo de 2010.

22. “Cuba rechaza a España como intermediaria ante Barack Obama”, *El País*, 28 de octubre de 2009.

23. José Ignacio Torreblanca, “Adiós a las presidencias”, *El País*, 28 de junio de 2010.

Referencias bibliográficas

ALDECOA, Francisco; GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto; GUZMÁN ZAPATER, Mónica (coord.) (2009), *La presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons.

BARBÉ, Esther (2009a), “Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: Comunidad, imagen y liderazgo” en DEL ARENAL, Celestino (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons y Real Instituto Elcano.

BARBÉ, Esther (2009b), “España, Europa y el mundo: Juego a tres niveles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº18/2009, disponible en <http://www.reei.org>

BARBÉ, Esther (ed.) (2010), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.

BECERRIL, Soledad (2010), “España al frente de la UE. La presidencia de la crisis”, *Política Exterior*, nº135, vol. XXIV, mayo/junio, pp. 20-25.

CLOSA, Carlos y MOLINA, Ignacio (2010), “La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº121/2010, julio disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

COLOMINA, Carme; DEVRIM, Deniz; MESTRES, Laia; y, SOLER i LECHA, Eduard (2010), “Una presidencia rotatoria menguante: el difícil papel de España”, *Notes Internacionals CIDOB*, nº17, julio, Barcelona: CIDOB, disponible en <http://www.cidob.org>

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad y SORROZA, Alicia (2010), “La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 82/2010, mayo, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

GARCÍA SCHMIDT Armando (2010), “Spain and the end of illusions”, *Spotlight Europe*, nº2010/06, junio, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

MAIHOLD, Günther (2010), “La política exterior y de seguridad española en 2009: La búsqueda del ‘sitio de España’ en las relaciones internacionales”, *Anuario Internacional CIDOB 2010*, Barcelona: CIDOB edicions, pp. 311-319.

MARTÍN, Iván (2010), “Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿Qué avance?”, *Afkar-Ideas*, nº 26, pp.47-49.

MESTRES, Laia (2010), “Preparando la última presidencia del Consejo de la UE. Algunos entresijos de la gestión española de la política europea” en BARBÉ, Esther (ed.), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus, pp. 33-40.

MOLINA, Ignacio (2010), “‘Innovar Europa’ en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010”, *Política Exterior*, nº 136, vol. XXIV, julio/agosto, pp. 76-88.

SOLER i LECHA, Eduard (2010), “El Mediterráneo y el conflicto árabe-israelí: Dos caras de una misma moneda” en BARBÉ, Esther (ed.), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus, pp. 135-142.

TORREBLANCA, José Ignacio (2010), “Una España confusa en una Europa desorientada”, *Política Exterior*, nº133, vol. XXIV, enero-febrero, pp. 45-60.